



维持和平行动特别委员会

2009 年 2 月 23 日至 3 月 20 日，纽约

临时议程^{*} 项目 6

审议全体工作组的报告草稿

增强快速部署能力问题不限成员名额非正式工作组的报告

维持和平行动特别委员会主席的说明

大会第 62/273 号决议认可维持和平行动特别委员会报告(A/62/19)第 15 段至第 199 段载列的特别委员会的各项提议、建议和结论。因此，根据该报告第 81 段，重新召集了增强快速部署能力问题不限成员名额非正式工作组。现将工作组的报告转交特别委员会，供委员会审议。

增强快速部署能力问题不限成员名额非正式工作组的报告

一. 导言

1. 大会在第 62/273 号决议中认可维持和平行动特别委员会报告(A/62/19)第 15 段至第 199 段载列的特别委员会的各项提议、建议和结论。因此，根据该报告第 81 段，重新召集了增强快速部署能力问题不限成员名额非正式工作组。
2. 维持和平行动特别委员会主席团任命奥地利的贝恩德·卢贝尼克少将和巴基斯坦的哈马德·多加尔上校担任不限成员名额非正式工作组共同主席。工作组根据特别委员会的要求，于 2008 年 12 月 17 日举行会议，审议增强快速部署能力问题。在这次会议上，维持和平行动部通报了有关增强快速部署能力的最新情况。通报摘要列于本报告附件。

^{*} A/AC.121/2009/L.1。



3. 不限成员名额非正式工作组决定将本报告所载列的研究结果提交特别委员会 2009 年实质性会议。

二. 建议

4. 虽然现在仍然需要某种形式的快速部署能力，但很明显的是，目前尚没有一个明确的解决办法。尽管过去三年的工作，困扰为联合国建立一个战略预备队努力的根本问题依然没有得到解决。在部队派遣和经费问题得到解决之前，建立一支独立的快速部署部队的任何努力似乎都将难以成功。

5. 因此，增强快速部署能力问题不限成员名额非正式工作组向维持和平行动特别委员会提交下列结论，供其审议和作出决定：

(a) **同意** 依然需要拥有快速部署能力，以便在一个已部署的特派团陷入危机时对其提供支持；

(b) **同意** 不再继续探讨增强快速部署能力构想，因为除非确定了用于这一目的适当财务安排，这个构想目前不可行。

附件

秘书处提供的有关增强快速部署能力的资料

背景情况

1. 增强快速部署能力构想产生于维持和平行动部的“战略预备队”构想，但这个构想在 2005 年世界首脑会议上遭到会员国的反对。它们的关切问题包括：为联合国各和平行动建立一个单一的预备队的想法；拟议的战略预备队安排的费用；以及有必要考虑到可为联合国行动提供预备队能力的现有区域倡议。因而，这项提议没有得到世界首脑会议赞同，但世界首脑会议确认有必要增强快速部署能力，以增援陷入危机的行动。

2. 维持和平行动特别委员会与秘书处合作，拟订了增强快速部署能力构想，并拟定了达到要求的各种备选办法，于 2005 年 10 月 27 日向特别委员会做了介绍。其后设立了三个附属工作组，以便详细拟定这些选择办法，并于 2006 年初向维持和平行动部高级管理层通报了进度情况。2006 年 3 月将结果呈交特别委员会。特别委员会在其 2006 年实质性会议上指示维和部就这些备选办法开展进一步工作（见 A/60/19/Rev. 1，第 87 段）。

3. 维持和平行动部制定了题为“增援实地特派团：增强快速部署能力”的 2007 年 2 月 26 日的临时政策。这项政策解释了查明需要增强快速部署能力的实地特派团、确定部队需求、然后与部队派遣国接洽以承诺提供能力的三步法。现已查明了五个特派团，其后由该部一名司长领导，对其中的每一特派团进行了战略增援需求评估。2007 年 10 月经扩大的高级管理小组同意，与 21 个选定的部队派遣国进行了接洽，以便为某些特派团提供部队。

4. 到 2008 年 3 月，仅有 11 个部队派遣国作出了回应，因此仅有两国各提出可为联合国科特迪瓦行动（联科行动）和联合国利比里亚特派团（联利特派团）提供一个营，有一国提出可提供战略空运能力。维持和平行动部决定，鉴于部队派遣国缺乏对这一倡议的支持，中止这项增援政策。

增强快速部署能力的目的

5. 增强快速部署能力的目的是在面对实际、紧迫的、不断演变的危机的情况下，在受影响的联合国领导的特派团已经使用了各种即刻可用的办法之后，使安全理事会能考虑采用增强该特派团的可信的、可预测的有效办法。可利用增强快速部署能力的理由包括：

- (a) 有一支“超视距”军队的可信威胁来阻吓破坏者；

(b) 通过切实快速地部署战略反应部队，防止陷入危机的联合国维持和平特派团失败；

(c) 尽可能扩大对一场危机的外部军事反应的可预测性，同时接受建立一支全员的常设部队是不可能的；

(d) 确保增强的能力是根据安全理事会的授权、并在可能的情况下在联合国的指挥和控制安排下加以部署；

(e) 通过除其他外与现有特派团的有效协作性，确保外部军事反应的有效性；

(f) 确保无法预测的费用不会大幅增加。

6. 必须对严重的危机作出迅速有效的反应，以确保联合国人员的人身安全，维护特派团的任务和可信性。

增强快速部署能力构想的背景

7. 增强快速部署能力的构想是在维持和平行动部早先请会员国考虑成立一支专门的战略预备队的想法没有成功后拟定的。会员国对战略预备队的提议表示重大关切，并认为专门的预备队在行动上缺乏灵活性，无法有效应付可能产生的各种危机。会员国还认为，在本国维持一支战略预备队是对联合国资源的无效利用。同时会员国还对推进区域倡议以及与区域组织作出可能的支助安排表示出兴趣。

8. 为此，2005 年世界首脑会议没有认可战略预备队的提议，但确认有必要具有增强快速部署能力，以增援陷入危机的行动。世界首脑会议还提出了成为审查和拟订外部增援安排的商定起始点的措辞。

9. 特别委员会与秘书处合作，研究了增援要求，并拟订了一系列的广泛备选办法。在拟订这些备选办法时，提出了若干假设：

(a) 增强快速部署能力需求仅涉及联合国维和特派团，不涉及其他任务，而其他任务或许也需要快速部署能力；

(b) 对新设的维和行动而言，增强快速部署能力的需求将在特派团规划进程中加以确定，并列入特派团任务。此种能力应从特派团启动时就开始具备，因为此时特派团最为脆弱；

(c) 对现有的维和行动而言，需要有一个常规的进程来评估、确定和审查对增强快速部署能力的要求；

(d) 特派团团长将负责请求联合国总部承诺做出战略反应。承诺为其做出反应以及其后的指挥和控制安排的决定将取决于这一能力是在联合国的安排之下提供，还是在与非联合国行为体、例如区域组织的安排下提供。

所需条件和备选办法

10. 增强快速部署能力的所需条件被界定为可预测、可信和有效的战略反应能力，以便增援维持和平特派团应付其本身无法应付的危机，如安全局势遭到破坏。为了达到这一所需条件，已经拟定三个备选方法：区域组织；部队派遣国和联合国待命安排制度；以及特派团之间的合作。

11. 这几项备选方法在以下各方面存在差异：潜在的部署地域和职司领域；政治决策的速度；部署的能力和速度；费用；以及指挥、管制和后勤支助安排。这些不同的情况和特点更需要灵活解决提供增强快速部署能力所需条件的问题，无法采用一刀切的做法。

(a) 区域组织

12. 这项备选方法是利用欧洲联盟、北约组织(北约)和非洲联盟等区域实体的区域能力，而不需要联合国偿还任何费用。在有政治意愿，当时恰好有合适的的能力，而且能够为具体特派团商定预先安排的《谅解备忘录》(或其他合适安排)情况下，这一备选方法被认为是可行的。该方法很可能只有有限的能力，这些能力几乎可以肯定不在联合国指挥下，而且将保留国家的接战规则。另外，现有区域组织和区域安排在能力方面差异很大。联合国与欧洲联盟关于在联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)部署欧洲联盟部队的协定是这类安排的一个范例(这项安排是为了支助联刚特派团在刚果民主共和国选举过程中所作的努力)，它是由安全理事会第 1671(2006)号决议授权的。

13. 北约组织应急部队有大量能力，可以作为提供增强快速部署部队能力的一种方法，然而北约部队极不可能在联合国指挥和管制安排之下加以部署，而且任何决定都会逐例作出。尽管在东非的五个区域旅之一已取得良好进展，非洲待命部队尚无法开始运作。一些次区域(尤其是西非国家经济共同体)已表现出具有能力。不过，在可预见的将来，如果没有战略空运能力、某些装备、维持部队的几乎全部后勤支助以及资金等外部援助情况下，非洲联盟及其次区域组织仍无法部署这种能力。因此，非洲联盟增强快速部署能力很可能也是无法完全自立，会对相关的和平行动产生各种影响。

(b) 部队派遣国和联合国待命安排制度

14. 这项方法是根据商定的偿还机制，逐例就向某个具体特派团增派部队的详细安排，预先与一个或一个以上部队派遣国进行商谈。这种办法可包括已经参与该特派团的部队派遣国，也可以由某个或某些在有关国家具有能力和政治承诺的会员国提供支持。如果存在政治意愿，并且修订与对待命安排制度承诺有关的法规、条例及政策，联合国条例规定充分的灵活性，而且能够为潜在的部队派遣国提供充分的奖励，这项备选方法被认为是可行的。这项备选方法很可能提供最为广泛的现有能力，不过，联合国会产生相关的费用。现有的部队派遣国很可能最关注

其派遣的现有部队是否取得成功。它们关切如何保护已经部署的部队，使这些部队能够在现有的联合国指挥和管制安排下运作，熟悉行动区(部队的确可能曾经在该行动区服务过)，而且与已经部署在当地的部队有高度的有效协作性。如果某个问题在特派团中普遍存在，这项备选方法也可能在其地域覆盖方面提供灵活性。

15. 特别委员会工作组为实施这项备选方法所确定的一个潜在机制是，在待命安排制度中建立一个额外的等级，确保部队派遣国向增强快速部署能力提供的兵力是经修订的待命安排制度的组成部分。通过该制度提供的能力将在联合国指挥下部署，并实施联合国的接战规则。根据与某个部队派遣国达成的双边安排提供的能力，可在该国指挥下并根据该国的接战规则加以部署。法国在科特迪瓦部署的法国国家部队，是一个不属于联合国科特迪瓦行动但支持该行动的国家部队的例子。

(c) 特派团之间的合作

16. 如果存在政治意愿，并具有能及时作出反应的合适能力时，利用部署在邻近联合国维和特派团中的联合国部队被认为是可行的。这项备选方法很可能会受到邻近特派团现有一系列能力，以及在发生危机时提供兵力的特派团现有状况的限制，例如，部队已经在致力处理重要任务。如果在发生危机时存在有利的状况，这可能是最快和最能够负担得起的备选方法。特派团之间合作给予增援，将能够在联合国指挥下并根据联合国的接战规则提供增援部队。

17. 根据安全理事会第 1650(2005) 和 1669(2006) 号决议将联合国布隆迪行动的部队(一个步兵营、一所医院和 50 个军事观察员)调至联刚特派团，便是特派团之间合作的例子。这项部署改善了维持和平行动部有关增强快速部署能力的行动能力和待命状态有关的程序，包括危机管理程序、提供部队和接受部队的特派团之间的筹资安排，以及对潜在部队派遣国的简报前的安排，包括《谅解备忘录》、《部队地位协定》和《特派团地位协定》的所需条件。另一个例子是，在通过安理会第 1688(2006) 号决议之后，将联利特派团快速反应部队部署到弗里敦，加强塞拉利昂问题特别法庭的安全，以支助将查尔斯·泰勒护送到海牙的行动。此外，安理会通过其第 1609(2005) 和 1657(2006) 号决议，授权从联利特派团调动一个步兵连，以增援联合国科特迪瓦行动。

18. 2005 年 10 月 27 日，向特别委员会做了关于这些备选方法的简报，之后，成立了三个附属工作组以便进一步制定这些方法。2006 年年初，向维持和平行动部经扩大的高级管理小组做了关于这些工作组进展的简报，并于 2006 年 3 月将结果提交给特别委员会。在审议了这些结果之后，特别委员会指示维和部确定这些备选方法的所涉问题(见 A/60/19/Rev. 1, 第 87 段)。

政策和进程

19. 根据特别委员会的这项指示，成立了若干附属工作组来评估所确定的增强快速部署能力备选方法的可行性。2006 年年中，开展了一个涉及七个特派团的需求评估试点项目，并在当年晚些时候将结果提交给特别委员会。后来，除其他外，特别委员会向维和部指示如下：(a) 继续与会员国协商探讨不同备选方法；(b) 制定通用的部署政策；(c) 开展对增援需求的分析，并定期加以修订。为了完成这些分析，2007 年 2 月 26 日，维和部核准了一份政策文件，题为“加强外地特派团：增强快速部署能力”，这项政策先实行半年，后来又延长三个月。该政策开始了一个分三步骤进行分析和评估的进程：(a) 确定哪些特派团需要通过增强快速部署能力获得支助；(b) 确定最可能需要的危机反应的具体细节；(c) 与经过选择的部队派遣国联系，争取它们承诺提供这种能力。关于这些步骤的更多细节可参阅这份政策文件。

步骤一和步骤二

20. 在完成需求评估试点项目之后，确定了五个特派团在短期内最需要增强快速部署能力的支助。每一个特派团的战略增援需求评估均已完成，确定了所需的快速部署能力的规模、类别和反应时间。在联合国总部审查这项分析之后，于 2007 年 10 月 8 日将结果提交给维和部领导班子。之后，确定有足够的数据和资料可以开始采取步骤三。

步骤三

21. 2007 年 11 月，向 21 个部队派遣国送交了普通照会，请求向具体特派团所需的增强快速部署能力提供支助，要求在 2008 年 1 月 31 日之前作出答复。到 1 月底，有三个部队派遣国对普通照会作出答复。在 2 月初，向每个部队派遣国发出一份后续电子邮件，之后又收到另外两个答复。一些部队派遣国告知，它们仍在等待其首都的指示，对此，又发出一份后续的传真，要求在 3 月中旬特别委员会举行年会之前作出答复。截至 2008 年 3 月 31 日，在就提供部队增强快速部署能力的问题所联系的 21 个会员国中，有 11 个作出了正式答复。其中，除了两个部队派遣国之外，其他会员国均谢绝为特派团提供这种能力。向联黎部队提供了一个营(要求提供三个营)，向联合国科特迪瓦行动提供了一个营，但后一个承诺的条件是，需要得到补偿，并增加偿还资金，才能将部队保持在高度待命的状态，因为这些部队将无法用来执行其他任务。

22. 在 2008 年特别委员会会议期间，一些会员国强调指出，必须解决必要的补偿或鼓励因素等未决问题，以便将部队保持在高度待命状态以便能用作增强快速部署能力。还有人批评指出，在制订这些备选方法进程中，没有与非正式不限成员名额工作组协商。